

Н.В. БОНДАРЕНКО

**РЕГИОНАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Ключевые слова: государственное регулирование, социально-экономическое развитие, регионы, стратегическое планирование, региональные экономические системы, социально-экономическое пространство.

В статье обосновывается необходимость исследования вопросов стратегического планирования развития территорий Российской Федерации в современных экономических условиях. Определяется роль государственного регулирования в решении вопросов рационализации распределения финансовых ресурсов для создания оптимальных условий формирования социально-экономической среды регионального развития. Изучена ресурсная база развития регионов. Определены основные проблемы, влияющие на формирование системы стратегического планирования регионального развития. На данный момент законодательная и нормативная база стратегического планирования и прогнозирования, имеющаяся в России, носит в основном описательный характер, что является серьёзным препятствием к формированию единой схемы территориального развития. Приведённые в статье проблемы показывают, что в данной ситуации на передний план выходит задача оптимизации системы централизованного управления регионами. Именно стратегическое видение формирования народно-хозяйственного комплекса развития государства позволит оптимизировать данную систему. Предложены наиболее эффективные направления стратегического развития регионов России, формирующие общий уровень развития государства. Несмотря на уже сложившуюся систему относительно самостоятельного планирования собственного развития регионами, роль государства в окончательном определении направления социально-экономического развития в целом остаётся неизменной. Именно государство выбирает методы регулирования. Решение данных задач позволит государству максимально эффективно сформировать и контролировать систему стратегического планирования развития регионов и государства в целом.

Современная экономика, как глобальная, так и национальная, в настоящее время функционирует в экстремальных условиях. Необходимость исследования данной ситуации обусловлена формированием планов и прогнозов дальнейшего развития государства. Рыночные механизмы, определяющие развитие России, имеют свои специфические черты. Характерной особенностью нашего государства является большая территория, состоящая из уникальных региональных составляющих, которые обладают определёнными ресурсами и менталитетом. Несмотря на то, что Россия является активным участником глобальных экономических процессов, её внутреннее развитие является приоритетным направлением государственного регулирования. Объектом данного исследования являются стратегические направления развития субъектов Российской Федерации как неотъемлемой части общей системы стратегии развития государства. Предметом исследования определены процессы формирования стратегических направлений развития. В результате

исследования будут предложены наиболее эффективные направления стратегического развития регионов России, формирующие общий уровень развития государства.

Сложность формирования механизмов устойчивого развития России обусловлена её территориальными параметрами. Кроме большой площади в ней имеются большие различия в климатических характеристиках и неравномерном размещении природных ресурсов, особенно востребованных на современных национальном и зарубежных рынках (таких, как углеводороды, цветные и чёрные металлы, сырьё для химической продукции, лесные ресурсы). Соответственно ресурсная база обеспечения развития субъектов федерации будет различной.

Формирование административно-территориальной карты нашей страны продолжалось на протяжении всей её истории. В большинстве случаев оно не было рациональным и нацеленным на равномерное развитие регионов. Практически единственной однозначной попыткой подойти к административному разделению на субъекты в рамках их хозяйственной деятельности стали исследования Н.Н. Баранского, который предложил и обосновал практические решения по вопросам размещения производительных сил России в соответствии с ресурсной базой. Его исследования сформировали систему экономического районирования и рационализации формирования административных субъектов страны. Однако по политическим мотивам его предложения были реализованы лишь в виде экономических районов, которые не играли особой роли в формировании стратегического развития страны и были использованы только в рамках экономической географии для формирования представления о сочетании природных ресурсов с их географическим положением. После распада СССР предпринимались неоднократные попытки рационализации административного деления России в виде создания федеральных округов и объединения субъектов федерации. Однако современная геополитическая картина нашей страны всё-таки требует дальнейшего осмысления и реформирования [3].

Изучением аспектов государственного регулирования социально-экономического развития занимается достаточно большое количество учёных. Все они сходятся во мнении, что госрегулирование – неизбежный и необходимый процесс для смягчения результатов действия рыночных процессов. Однако при этом различные авторы предлагают свою трактовку данного понятия.

Н.Н. Некрасов определил развитие региона как «..совокупность экономических и социальных факторов и явлений, обуславливающих плановое формирование и развитие производительных сил и социальных процессов в региональной системе страны и каждом регионе» [5]. Т.Г. Морозова выделила пространственный аспект общественного воспроизводства в совокупности региональных особенностей [6]. А.Г. Гранберг предложил концепцию, в рамках которой исследовались возможности децентрализации планирования, согласования решений хозяйственных подсистем (с использованием рыночных механизмов) [4].

Некоторые формулировки в современных Стратегиях развития регионов России носят несколько инерционный характер и являются отголоском документов подобного образца, которые принимались ещё в Советском Союзе для решения вопросов долгосрочного планирования. Они включают в себя положения, воспроизводящие отдельные аспекты размещения производительных сил, отражая не столько общее стратегическое направление развития региона с планируемыми программными задачами, сколько уже имеющиеся и осуществляемые на практике проекты, которые несомненно являются актуальными, но не на долгосрочный период. Однако такой характер формулировок в некоторых случаях является значимым для инвесторов на долгосрочную перспективу (например, при финансировании транспортной инфраструктуры или строительных объектов).

Несмотря на уже сложившуюся систему относительно самостоятельного планирования собственного развития регионами, роль государства в окончательном определении направления социально-экономического развития в целом остаётся неизменной. Именно государство выбирает методы регулирования. Причём в современных реалиях жёсткой глобальной рыночной конкуренции такими методами прежде всего являются стратегическое планирование и программирование, а также умение спрогнозировать развитие ситуации при воздействии внешних и внутренних факторов. Только под руководством государства возможно собрать и проанализировать макроэкономические показатели, касающиеся сбалансированности производства и внутреннего спроса на производимую продукцию. Сложную ситуацию, связанную с системой экономических санкций, направленных на внешнюю торговлю Российской Федерации, тоже можно разрешить в рамках государственного регулирования на нормативной и законодательной основе, что не под силу собственно регионам.

Кроме того, нельзя забывать о различиях в менталитете и ресурсообеспеченности и связанном с ними механизме формирования социально-экономического развития региона. Уникальность нашей страны заключается в присутствии на её территории субъектов федерации, наделённых различными уровнями полномочий, и, что немаловажно, разнице в традициях и религиозных взглядах. Наличие у национальных регионов собственных Конституций определяет их статус как более самостоятельный и независимый, несмотря на прямое иерархическое подчинение Конституции РФ [2].

В современной ситуации основными проблемами в системе регулирования развития регионов можно считать следующие:

1. *Отсутствие единообразной стратегии развития различных регионов.* Даже на уровне Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (последняя редакция от 31 июля 2020 г. № 264-ФЗ)¹ существуют терминологические расхождения в определении основных положений региональных стратегий, в частности в

¹ О стратегическом планировании в Российской Федерации: Фед. закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: сайт. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841.

определении системы их пространственной ориентации или в несколько размытом смысловом определении терминов «стратегия регионального развития» и «схема регионального развития». Вследствие этого межрегиональное взаимодействие органов власти становится проблематичным, возникают споры о финансировании стратегических проектов.

2. *Несовершенный механизм распределения финансовых ресурсов в отношении различных сторон развития регионов.* Неоднородная ресурсная база развития регионов не позволяет выровнять уровни их развития. Такая ситуация даёт возможность отдельным субъектам федерации чувствовать себя более уверенно в диалоге с центральной властью и даже пытаться диктовать свои условия. Однако время, когда регионы-«доноры», в основном формирующие бюджет государства, развивались на особых условиях, постепенно проходит. Меняется нормативно-законодательная база и система сдержек и противовесов при финансировании территориального развития. За период с начала 2000-х гг. до финансового кризиса 2008 г., который неизбежно повлиял на общий уровень развития всех государств мира, в России была проведена большая работа по трансформации системы финансирования региональных проектов, дотаций и субсидий в региональные бюджеты. С одной стороны, это благоприятно сказалось на «точках роста», определённых государством, с другой – лидирующие регионы восприняли стиль поведения дотационных регионов и потеряли стимулы к интенсивному развитию.

3. *Необходимость пересмотра отдельных положений системы налогообложения страны.* Эта система является в достаточной мере динамичной и перестраивается в зависимости от сложившейся ситуации. Но некоторые её формулировки вызывают вопросы, ответ на которые напрямую повлияет на региональное развитие. Это, например регистрация компаний, ведущих свою деятельность на территории России, но зарегистрированных за рубежом, в основном в офшорах. Наиболее популярными направлениями для такой регистрации являются Кипр, Нидерланды и Британские Виргинские острова, где по разным оценкам получили свой юридический адрес около 200 крупных частных компаний. В соответствии с законодательной базой они выплачивают налоги «по месту прописки», а не на территории, где получают свою прибыль. Их количество в последние годы имеет тенденцию к сокращению (см. рис. 1). Объясняется это активными мерами государства, направленными на амнистию капитала и «деофшоризацию». Несмотря на то, что отчисления в пользу других государств у этих компаний в разы меньше, чем у компаний с российской пропиской, это всё равно финансы, которые идут мимо государственной системы налогообложения и наполнения бюджета как страны в целом, так и отдельных её регионов.

4. *Проблемы исполнения расходной части бюджетов регионов Российской Федерации.* Кризисная ситуация в экономике, усугубившаяся пандемией COVID-19, снижение эффективности функционирования предприятий малого и среднего бизнеса, понижение платёжеспособности населения привели к необходимости увеличения государственных дотаций в доходную часть боль-

шинства субъектов России [1]. Бюджетный дефицит регионов при исполнении расходной части может вызвать социальную напряжённость. На рис. 2 представлены регионы с максимальным объёмом дотаций в доходную часть бюджета региона со стороны государства.

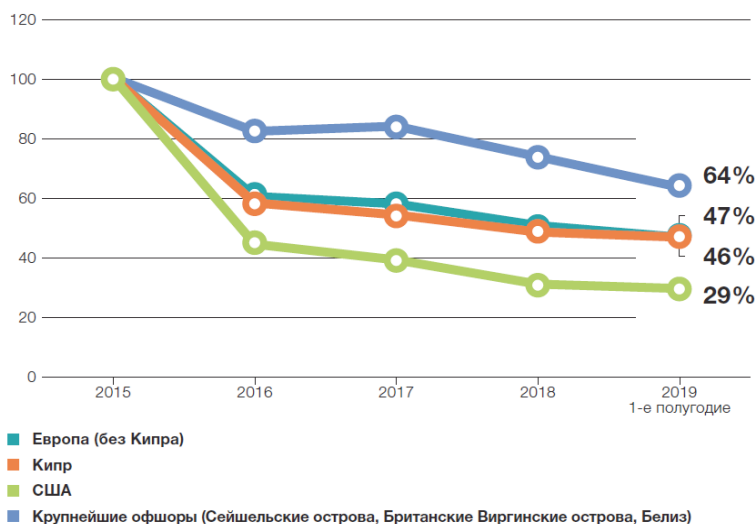


Рис. 1. Динамика числа компаний, зарегистрированных в офшорах, 2015–2019 гг., % от общего числа зарегистрированных в 2015 г.



Рис. 2. Доля дотаций из федерального бюджета в доходах регионов-«лидеров», 2020 г., % от доходов (по материалам Министерства финансов Российской Федерации)

5. *Большое количество субъектов федерации.* Имеющаяся в России схема административно-территориального деления не отвечает требованиям реалий мирового развития. Она сформирована как очень громоздкая и «разношёрстная». Разнообразие статусов, ресурсной базы и финансового обеспечения создаёт условия для возникновения рисков.

6. *Отсутствие единой системы управления регионами.* Управление регионами осуществляется различными министерствами и ведомствами. Такая ситуация не позволяет в полной мере анализировать и контролировать деятельность региональных властей, минимизировать экономические и социальные риски.

Приведённые выше проблемы – далеко не полный список рисков, которые определяют уровень социально-экономического развития регионов и государства в целом. В данной ситуации на передний план выходит задача оптимизации системы централизованного управления регионами. Именно стратегическое видение формирования народно-хозяйственного комплекса развития государства позволит оптимизировать данную систему. Сохранение баланса между интересами субъектов и интересами государства в рамках нормативно-законодательной базы является сложным и кропотливым процессом. Но при отсутствии единого документа, определяющего основные положения формирования стратегий развития, ситуация будет оставаться неоднозначной и носить локальный характер.

Данная стратегия в своём содержании должна быть в достаточной степени фундаментальной и долгосрочной. Её основные положения для соблюдения этики управления должны носить рекомендательный характер, но в то же время чётко определять временные рамки, используемые в процессе её реализации ресурсы, ответственность за её выполнение. Важными условиями, прописанными в данном основополагающем документе, должны быть определение способов достижения поставленных целей и реалистичность этих целей. Также должна быть выстроена иерархия целеполагания с приоритетом социального развития.

Представляется, что предварительная работа перед принятием данного документа на законодательном уровне должна заключаться в формировании и разработке оптимизированной схемы административно-территориального деления. Этот процесс начался ещё в 2003 г. после Указа Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»¹. В результате исполнения последовавших за ним документов количество субъектов сократилось с 89 до 83. Однако планируемая цель в 28 регионов так и не была достигнута. Впоследствии после присоединения Республики Крым и города федерального значения Севастополь количество субъектов федерации увеличилось до 85.

Отсутствие подвижек в процессе реформирования административной карты России объясняется сопротивлением регионов с более высоким статусом в иерархии субъектов и более высоким уровнем экономического развития объединяться с откровенно дотационными регионами из опасения ослабить уровень своего благополучия. На момент начала реформы данная ситуация оказалась возможной. Однако в данное время возможными кажутся продолжение процесса оптимизации территориального планирова-

¹ О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах: Указа Президента РФ от 23.07.2003 г. № 824 [Электронный ресурс] // Гарант: сайт. URL: <http://base.garant.ru/186148>.

ния и постановка вопроса именно об экономической целесообразности формирования субъекта. Также открытым остаётся вопрос оптимизации внутрирегионального деления на муниципалитеты, которых образовалось излишне много.

В результате проведённого анализа возможностей стратегического планирования развития территорий можно сделать выводы о том, что структура формирования территории Российской Федерации и базовые положения её развития в значительной степени требуют оптимизации. Пространственная среда государства требует воспроизводства всех ресурсов, влияющих на социально-экономическое развитие – природных, производственных экономических, социальных. Данные ресурсы составляют экономический потенциал России и её регионов. Развитие этого потенциала может быть осуществлено с помощью формирования Стратегий развития регионов. основополагающим документом для разработки стратегических решений должно стать создание нормативного документа, принятого на законодательной основе и определяющего единообразие региональных Стратегий развития. Проблема социально-экономического развития регионов России является актуальной, а пути ее решения – дискуссионными. Поэтому можно говорить о том, что данная тема требует дальнейшего изучения, а выводы и рекомендации, сделанные в этом исследовании, не являются окончательными и бесспорными. Однако некоторые из них могут быть использованы для научных и практических целей.

Литература

1. *Бондаренко Н.В.* Бюджетная политика государства в социальной сфере // Концептуальные основы стратегического управления региональным развитием в условиях глобальных вызовов: сб. материалы VI Всерос. науч.-практ. конф. / Чебоксарский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». Чебоксары, 2015. С. 286–290.
2. *Бондаренко Н.В.* Социальные стандарты как фактор развития государства // Перспективы социально-экономического развития субъектов национальной экономики в условиях вступления России в ВТО: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конференции. Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2007. С. 38–42.
3. *Виноградова С.М., Руцин Д.А., Дунаева Ю.Г., Шалденкова Т.Ю.* Геополитика / под редакцией С.М. Виноградовой. М.: Юрайт, 2020. 273 с.
4. *Гранберг А.Г.* Пространственный аспект Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации: эволюция проекта и контуры фундаментальных исследований // Проблемы государственной политики регионального развития России: материалы Всерос. науч. конф. (Москва, 4 апреля 2008 г.) / рук. ред.-издат. гр. С.С. Сулакшин; Центр пробл. анализа и гос.-упр. проектирования при Отд. обществ. наук РАН. М.: Научный эксперт, 2008. С. 30–39.
5. *Некрасов Н.Н.* Региональная экономика. Теория, проблемы, методы. М.: Экономика, 1975. 317 с.
6. Региональная экономика / под редакцией Т.Г. Морозовой. М.: ЮНИТИ, 1998. 527 с.

БОНДАРЕНКО НАТАЛЬЯ ВАСИЛЬЕВНА – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории и международных экономических отношений, Чувашский государственный университет, Россия, Чебоксары (bondarenkonatalia@mail.ru).

Natalia V. BONDARENKO

REGIONAL DEVELOPMENT STRATEGIES IN THE SYSTEM OF STATE SOCIO-ECONOMIC REGULATION

Key words: state regulation, socio-economic development, regions, strategic planning, regional economic systems, socio-economic field.

The article substantiates the need to study the issues of strategic planning the development of the territories of the Russian Federation in modern economic conditions. The role of state regulation in solving the issues of rationalization in financial resources distribution to create optimum conditions to form the socio-economic environment of regional development is determined. The resource base of regional development is studied. The main problems affecting the formation of the system for regional development strategic planning are identified. Currently, the legislative and regulatory framework for strategic planning and forecasting available in Russia is mainly descriptive, which is a serious obstacle for the formation of a unified territorial development scheme. The problems presented in the article show that in this situation, the task of optimizing the system of centralized regions management advances to the forefront. It is the strategic vision of the formation of the national economic complex in the development of the state that will optimize this system. The most effective directions for the strategic development of Russian regions, forming the general level of state development are proposed. Despite the already established system of relatively independent planning regions' development by the regions themselves, the role of the state in the final determining the direction of socio-economic development in general remains unchanged. It is the state that chooses the methods of regulation. Solving these tasks will enable the state to form and control the system of strategic planning for the development of regions and the state as a whole as efficiently as possible.

References

1. Bondarenko N.V. *Byudzhetnaya politika gosudarstva v sotsial'noi sfere* [Budgetary policy of the state in the social sphere]. In: *Kontseptual'nye osnovy strategicheskogo upravleniya regional'nykh razvitiem v usloviyakh global'nykh vyzovov: sb. materialy VI Vseros. nauch.-prakt. konf.* [Proc. of 6th Russ. Sci. Conf. «Conceptual foundations of strategic management of regional development in the context of global challenges»]. Cheboksary, 2015, pp. 286–290.
2. Bondarenko N.V. *Sotsial'nye standarty kak faktor razvitiya gosudarstva* [Social standards as a factor in the development of the state]. In: *Perspektivy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya sub'ektov natsional'noi ekonomiki v usloviyakh vstupleniya Rossii v VTO: sb. materialy Vseros. nauch.-prakt. konf.* [Proc. of Russ. Sci. Conf. «Prospects for the socio-economic development of subjects of the national economy in the conditions of Russia's accession to the WTO»]. Cheboksary, 2007, pp. 38–42.
3. Vinogradova S.M., ed., Vinogradova S.M., Rushchin D.A., Dunaeva Yu.G., Shaldenkova T.Yu. *Geopolitika* [Geopolitics]. Moscow, Yurait Publ., 2020, 273 p.
4. Granberg A.G. *Prostranstvennyi aspekt Kontseptsii dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii: evolyutsiya proekta i kontury fundamental'nykh issledovaniy* [Spatial aspect of the Concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation: the evolution of the project and the outlines of fundamental research]. In: *Problemy gosudarstvennoi politiki regional'nogo razvitiya Rossii: materialy Vseros. nauch. konf.* [Proc. of Russ. Sci. Conf. «Problems of state policy of regional development of Russia»]. Moscow, Nauchnyi ekspert Publ., 2008, pp. 30–39.
5. Nekrasov N.N. *Regional'naya ekonomika. Teoriya, problemy, metody* [Regional economy. Theory, problems, methods]. Moscow, Ekonomika Publ., 1975, 317 p.
6. Morozova T.G., ed. *Regional'naya ekonomika* [Regional economy]. Moscow, YuNITI Publ., 1998, 527 p.

NATALIA V. BONDARENKO – Candidate of Economics Sciences, Associate Professor, Finance, Credit and Statistics Department, Chuvash State University, Russia, Cheboksary (bondarenkonatalia@mail.ru).

Формат цитирования: Бондаренко Н.В. Региональные стратегии развития в системе государственного социально-экономического регулирования [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus.* – 2021. – № 1. – С. 13–20. – URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2021/1/2>. DOI: 10.47026/2499-9636-2021-1-13-20.